

Distr.
LIMITEE

E/ICEF/1993/AB/L.2
15 avril 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Comité de l'administration et des finances
Session de 1993

POUR SUITE A DONNER

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE

BUDGET D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES : BUDGET REVISE
DE L'EXERCICE BIENNAL 1992-1993 ET BUDGET POUR L'EXERCICE BIENNAL
1994-1995, RECOMMANDATION CONCERNANT L'UTILISATION DES FONDS
D'ACTION GENERALE ET RECOMMANDATION CONCERNANT LES LOCAUX DU SIEGE

Rapport du Comité consultatif pour les questions
administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné les documents ci-après :

a) Plan à moyen terme pour la période 1993-1996 : plan financier et recommandation connexe (E/ICEF/1993/3);

b) Etat récapitulatif des engagements recommandés en 1993 pour les programmes à financer par prélèvement sur la masse commune des ressources et par des fonds supplémentaires (E/ICEF/1993/P/L.2 et Add.1);

c) Budget d'administration et d'appui au programme : budget révisé de l'exercice biennal 1992-1993 et budget pour l'exercice biennal 1994-1995 (E/ICEF/1993/AB/L.1 et Corr.1 et Corr.2);

d) Recommandation au Conseil d'administration concernant l'utilisation des fonds d'action générale : budget révisé de 1992-1993 et projet de budget pour 1994-1995 au titre des programmes (E/ICEF/1993/P/L.3);

e) Rapport sur les locaux du siège (E/ICEF/1993/AB/L.9).

Au cours de l'examen qu'il a consacré à ces documents, le Comité a reçu des informations complémentaires communiquées par des représentants de l'UNICEF.

I. PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

2. Le Comité félicite l'UNICEF des améliorations qu'il a apportées à la présentation des documents budgétaires, en particulier du nouveau document concernant le budget des programmes financés au moyen de fonds d'action générale (E/ICEF/1993/P/L.3), dans le cadre de ses efforts visant à accroître la cohérence et la transparence des budgets du Fonds. Le Comité note toutefois qu'il est possible d'y apporter d'autres améliorations encore, compte tenu de la demande formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 1991/30 (E/ICEF/1991/15) tendant à ce qu'une étude et une analyse approfondies de la structure et de la présentation des documents budgétaires soient effectuées, "le but étant de simplifier et d'améliorer leur présentation, d'en donner une vue consolidée et, le cas échéant, de tirer pleinement parti des compétences en la matière d'autres organismes des Nations Unies" (voir plus loin, par. 46).

3. Le Comité fait observer que le budget d'administration et d'appui aux programmes et le budget des programmes imputés sur les fonds d'action générale devraient être présentés de façon intégrée. A cet égard, il réaffirme l'opinion qu'il a exprimée dans le document E/ICEF/1992/AB/L.18 (par. 13), selon laquelle les liens établis entre le budget d'administration et d'appui aux programmes et les budgets des programmes financés au moyen de fonds d'action générale dans les documents budgétaires sont généralement de pure forme. Il faudrait montrer comment ils s'articulent réellement. Pour l'avenir, il faudrait étudier la possibilité de regrouper ces deux séries de documents en un seul document budgétaire en vue de parvenir à une présentation plus cohérente et plus claire.

4. Le Comité note que si le budget des programmes financés au moyen de fonds d'action générale contient des descriptions détaillées des objectifs des programmes, il n'indique généralement pas les mesures spécifiques nécessaires pour accélérer l'exécution des programmes, innover ou mener à bien les programmes. Le Comité estime que les descriptions des programmes devraient être précises et indiquer clairement les mesures à prendre pour assurer l'exécution des programmes; l'accent devrait être mis sur les principales modifications apportées aux programmes et la façon dont elles se rattachent aux priorités fixées pour les programmes et aux objectifs à long terme de l'UNICEF. Le Comité réaffirme l'opinion qu'il a exprimée dans le document E/ICEF/1992/AB/L.18 (par. 5), selon laquelle les documents budgétaires devraient être plus analytiques et axés sur les activités essentielles et les principaux faits nouveaux concernant les programmes (voir plus loin, par. 48).

II. PLAN A MOYEN TERME POUR LA PERIODE 1993-1996 (E/ICEF/1993/3) ET ETAT RECAPITULATIF DES ENGAGEMENTS RECOMMANDES EN 1993 POUR LES PROGRAMMES A FINANCER PAR PRELEVEMENT SUR LA MASSE COMMUNE DES RESSOURCES ET PAR DES FONDS SUPPLEMENTAIRES (E/ICEF/1993/P/L.2 et Add.1)

5. Le Comité prend note avec satisfaction des améliorations apportées conformément à ses recommandations, aux projections relatives aux recettes qui figurent au tableau 1 du plan à moyen terme pour la période 1993-1996, et des informations complémentaires concernant le montant total des recettes et des

dépenses et les soldes de trésorerie des cinq années précédentes (E/ICEF/1993/3, figures I à VI). Il note que l'on pourrait encore améliorer les projections en indiquant le montant précédemment prévu des recettes (par exemple, pour la période 1991-1993), comparé à leur montant effectif au cours de cette période.

6. Compte tenu de la situation financière, le Comité met l'UNICEF en garde contre des projections trop optimistes de la croissance des ressources et du personnel et estime que les projections "modérées" du tableau 1 sont plus réalistes que celles correspondant à des objectifs plus élevés en matière de collecte de fonds. Il souligne à cet égard que les projections initiales relatives au montant total des recettes pour 1992 ont été ramenées de 576 à 525 millions de dollars; pour 1993, les projections de recettes ont été ramenées de 615 à 544 millions de dollars (E/ICEF/1991/AB/L.1, annexe IV; E/ICEF/1993/AB/L.1, annexe V).

7. Le Comité estime qu'il faudrait fournir des informations complémentaires pour justifier les projections relatives aux recettes et indiquer notamment le montant des contributions annoncées lors de la dernière Conférence pour les annonces de contributions. A l'avenir, les documents budgétaires devraient contenir un plus grand nombre de données actualisées qui permettent de s'assurer que les prévisions de recettes sont fiables et raisonnables (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 19). Compte tenu du fait que les prévisions initiales des recettes pour l'exercice biennal en cours ont dû être sensiblement réduites, le Comité réaffirme qu'il ne faut inclure dans les prévisions que les recettes dont on pense qu'elles sont clairement "fiables et raisonnables", à savoir les montants perçus ou les annonces de contributions confirmées par écrit au moment de la présentation du budget.

8. D'après le tableau 1 du plan à moyen terme, le taux de croissance moyenne enregistré les cinq dernières années au titre de la masse commune des ressources devrait sensiblement diminuer et tomber de 11 % à moins de 3 % au cours de la période 1991-1996, tandis que le taux de croissance moyenne pour l'ensemble des ressources tomberait de 11 % à 5 %. Dans ces conditions, le Comité doute qu'il soit possible d'atteindre le taux de croissance de 19 % prévu pour le budget d'administration et d'appui aux programmes au cours de l'exercice biennal 1994-1995 (voir tableau 2 ci-après).

9. D'après le plan à moyen terme pour la période 1993-1996 (E/ICEF/1993/AB/L.1, annexe V), le budget administratif net annuel devrait augmenter de 43 millions de dollars, soit 24 %, au cours de la période allant de 1992 à 1997, tandis que les dépenses totales au titre des programmes financés au moyen de la masse commune des ressources n'augmenteraient que de 49 millions de dollars, soit 12 %. Le Comité est préoccupé par l'importance de l'augmentation du budget d'administration, par opposition à celle des dépenses relatives aux programmes. Compte tenu de ce qui précède, le Comité réaffirme ce qu'il a déclaré dans son rapport précédent (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 22), à savoir que la part des dépenses d'administration par rapport au montant total des dépenses de l'UNICEF est élevée, et qu'il faudrait veiller à rendre l'exécution des programmes plus efficace sur le plan des coûts.

10. Le Comité note dans que le rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/47/5/Add.2) l'état des recettes et des dépenses de 1990-1991 fait apparaître un total de 310,2 millions de dollars pour les dépenses d'administration (167,1 millions de dollars pour l'appui aux programmes et 143,1 millions de dollars pour les services administratifs), ce qui représente 20,9 % du montant total des dépenses de l'UNICEF (1 485,7 millions de dollars), soit une proportion supérieure à celle indiquée dans le budget (annexe XXI, figure II). Comme le Comité consultatif l'a déclaré dans ses rapports précédents, si l'on ne freine pas cette croissance, le budget d'administration et d'appui aux programmes de l'UNICEF continuera à absorber une proportion croissante des ressources du Fonds.

11. Compte tenu de la baisse prévue des recettes, le Comité met en garde l'UNICEF contre une baisse des réserves qui les ramènerait à un niveau correspondant au minimum fixé par le Conseil d'administration pour les réserves de liquidités. Le Comité note que les engagements de 330 millions de dollars qui doivent être recommandés à la session de 1994 du Conseil d'administration (E/ICEF/1993, tableau 2) pour des programmes supplémentaires devront peut-être être réexaminés en fonction des recettes prévues.

12. Le Comité consultatif a appris que des documents séparés sont publiés sur le plan financier (E/ICEF/1993/3) et les programmes (E/ICEF/1993/P/L.2 et Add.1) parce que le plan à moyen terme est présenté au Comité de l'administration et des finances tandis que l'état récapitulatif des engagements recommandés en 1993 pour les programmes à financer par prélèvement sur la masse commune des ressources et par des fonds supplémentaires est soumis au Comité du programme. Il recommande que l'on étudie la possibilité de fusionner les deux documents, afin de mieux faire ressortir le lien entre les propositions relatives aux programmes et le plan financier et d'améliorer la coordination du processus d'examen.

13. Le Comité note avec satisfaction que, conformément à sa recommandation, le projet de budget d'administration et d'appui aux programmes et le budget des programmes à imputer sur les fonds d'action générale sont maintenant examinés par le Conseil d'administration sur une base biennale. Il recommande que des mesures soient prises, si possible, pour harmoniser les différents cycles concernant les propositions relatives aux programmes, le plan financier et le plan à moyen terme.

III. BUDGET D'ADMINISTRATION ET D'APPUI AUX PROGRAMMES (E/ICEF/1993/AB/L.1 et Corr.1 et 2)

A. Budget révisé de l'exercice biennal 1992-1993

14. D'après le document E/ICEF/1993/AB/L.1/Corr.1, après la clôture des comptes de 1992, les prévisions budgétaires révisées pour 1992-1993 s'établissent à 386 954 307 dollars, soit 7 877 285 dollars de moins que le montant indiqué dans le budget (394 831 592 dollars). Par ailleurs, les incidences financières de la recommandation du Directeur général concernant les locaux du siège seront incorporées dans la résolution sur le budget que le Conseil d'administration présentera à sa session de 1993 (par. 3). Le tableau 1 ci-après fait apparaître les modifications proposées dans le budget d'administration et d'appui aux programmes pour 1992-1993 :

Tableau 1

Budget d'administration et budget d'appui aux programmes
 pour l'exercice biennal 1992-1993

(En dollars des Etats-Unis)

Dépenses	Chiffres approuvés 1992-1993	Chiffres révisés 1992-1993	Variation	
			Valeur absolue	Pourcentage
1. Dépenses de personnel				
a) Personnel recruté sur le plan international	121 631 854	121 019 578	(612 276)	(0,5)
b) Personnel recruté localement	110 497 917	106 762 362	(3 735 555)	(3,4)
Total des dépenses de personnel	232 129 771	227 781 940	(4 347 831)	(1,9)
2. Frais généraux de fonctionnement				
a) Siège	76 546 897	77 735 643	1 188 746	1,6
b) Bureaux extérieurs	70 320 114	71 128 031	807 917	1,1
3. Frais d'emballage et d'emmagasinage	11 957 525	10 308 693	(1 648 832)	(13,8)
Total des dépenses	390 954 307	386 954 307	(4 000 000)	1,0

15. Le Comité a appris toutefois que le montant total des économies réalisées en 1992 se chiffre à 11,1 millions de dollars, dont 3,7 millions de dollars au titre du personnel recruté sur le plan international, résultant d'un taux élevé de vacances de poste, 2,8 millions de dollars au titre du personnel recruté localement, imputables aux fluctuations des taux de change, aux vacances de poste et au fait que les révisions des traitements n'ont pas été aussi importantes que prévu, et 4,6 millions de dollars au titre des frais généraux de fonctionnement. Il a appris par ailleurs que de ce fait, l'Administration avait reversé 7,8 millions de dollars, y compris la réserve de 4 millions de dollars (voir tableau 1 ci-dessus), à la masse commune des ressources, et conservé 3,3 millions de dollars pour couvrir diverses augmentations en 1993. Le Comité a éprouvé des difficultés à analyser ces changements dans le budget révisé de 1992-1993, qui aurait dû expliquer plus clairement la façon dont les économies réalisées au cours de l'exercice biennal ont été utilisées pour financer des dépenses supplémentaires.

16. Le Comité estime que l'UNICEF a donné une interprétation très large à la notion d'augmentations automatiques. Par exemple, les ressources supplémentaires d'un montant de 1,1 million de dollars nécessaires en 1993 pour l'achat de licences d'utilisation des logiciels, notamment pour acheter l'ensemble des licences pour les logiciels les plus communément utilisés et pour renouveler ces licences de façon à bénéficier de l'appui des vendeurs et à recevoir les versions améliorées des logiciels au fur et à mesure de leur

parution (par. 438), ont été demandées par l'Administration sans que le Conseil d'administration ait pris de décision à ce sujet. Par ailleurs, le Comité estime que les dépenses relatives au personnel supplémentaire et à l'acquisition de matériels pour la Division de l'information, notamment pour faire face à la demande de matériaux audio-visuels, à l'augmentation du nombre des publications et à l'organisation d'activités de plaidoyer en faveur des programmes (par. 374 à 377 et 385), pour le passage à un nouveau système informatique (par. 439) et pour les télécommunications (par. 442), ne correspondent pas, à strictement parler, à des augmentations automatiques.

17. A cet égard, le Comité rappelle que dans sa décision 1991/28 (résolution 1), le Conseil d'administration a réaffirmé que

"les augmentations automatiques telles qu'elles sont définies par le Conseil d'administration sont celles qui échappent au contrôle de l'Administration, à savoir les augmentations automatiques des traitements, celles dues aux fluctuations des taux de change, les augmentations imprévues des loyers, les indemnités supplémentaires accordées au personnel relevant du régime commun des Nations Unies et les autres augmentations de coût imprévues s'appliquant aux bureaux existants de l'UNICEF."

En conséquence, les augmentations automatiques correspondent uniquement aux mesures qui échappent au contrôle du Directeur général, à l'exclusion de toute mesure ou initiative relevant de son autorité.

18. Il ressort de l'annexe VI au budget qu'en 1993, le siège comptera trois postes budgétaires supplémentaires alors que les bureaux extérieurs en perdront 12. Le Comité rappelle à cet égard que dans son rapport précédent (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 11), il a mis l'UNICEF en garde contre une augmentation des postes budgétaires au siège au détriment des bureaux extérieurs.

19. En ce qui concerne les recettes provenant des services d'achat (par. 27), le Comité rappelle que dans sa décision 1991/28 (résolution 3), le Conseil d'administration a recommandé que les dispositions voulues soient prises pour que le montant estimatif des dépenses de personnel ne soit pas supérieur aux prévisions de recettes afférentes aux achats remboursables, comme le Comité consultatif l'avait recommandé (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 17). Le Comité note que dans le budget révisé de 1992-1993 et le projet de budget pour 1994-1995, les intérêts perçus n'ont pas été inscrits au budget mais seront virés à la masse commune des ressources. Il note par ailleurs que l'UNICEF a l'intention d'imputer sur prélèvement de 6 % opéré sur le budget des projets financés par des fonds supplémentaires un certain nombre de postes financés jusque-là au moyen des recettes provenant des services d'achat (par. 27).

B. Projet de budget pour l'exercice biennal 1994-1995

Tableau 2

Prévisions de dépenses de l'UNICEF, par grande catégorie

(En millions de dollars des Etats-Unis)

Catégorie	Chiffres révisés 1992-1993	Chiffres proposés 1994-1995	Variation	
			Valeur absolue	Pourcentage
1. Dépenses de personnel				
a) Personnel recruté sur le plan international				
Postes permanents	68,0	82,6	14,6	21
Autres postes	53,0	62,2	9,2	17
Total partiel	121,0	144,8	23,8	20
b) Personnel recruté localement				
Postes permanents	60,8	67,2	6,4	11
Administrateurs recrutés pour des périodes de courte durée	5,1	5,1	0,0	0
Autres postes	40,9	44,8	3,9	10
Total partiel	106,8	117,1	10,3	10
Total des dépenses de personnel	227,8	261,9	34,1	15
2. Frais généraux de fonctionnement				
a) Siège	77,7	92,2	14,5	19
b) Bureaux extérieurs	71,1	79,6	8,5	12
Total des frais généraux de fonctionnement	148,8	171,8	23,0	15
3. Frais d'emballage et d'emmagasinage	10,3	11,9	1,6	16
Total, montant brut	386,9	445,6	58,7	15
4. Recettes budgétaires	35,0	26,0		
Total, montant net	351,9	419,6	67,7	19

20. D'après le projet de résolution 3 (par. 66), le Directeur général demande au Conseil d'administration d'approuver des prévisions de dépenses d'un montant brut de 445,6 millions de dollars au titre du projet de budget d'administration et d'appui aux programmes pour l'exercice biennal 1994-1995. Le Comité note que cette proposition est fondée sur des prévisions initiales de 394,8 millions de dollars au titre du budget révisé de l'exercice biennal 1992-1993, y compris un crédit additionnel de 3,9 millions de dollars et une réserve de 4 millions de dollars. Or, ces prévisions initiales ont désormais été ramenées à 386,9 millions de dollars (voir plus haut, par. 14). Le Comité est d'avis que

/...

c'est sur ce montant révisé de 386,9 millions de dollars qu'il faudrait baser le projet de budget pour 1994-1995 et recommande, par conséquent, que celui-ci soit réduit de 4 millions de dollars, après ajustement pour tenir compte de l'inflation.

21. Le Comité note par ailleurs à l'annexe XXI du document budgétaire que sur un total de 2 099 postes inscrits au budget d'administration et d'appui aux programmes pour l'exercice biennal 1992-1993, 1 883 étaient pourvus au 31 décembre 1992, ce qui correspond à un taux de vacances de poste de 11 %, alors que le taux prévu au budget était de 4 %. Dans le même temps, sur le nombre total de postes de l'UNICEF, à savoir 6 001, 4 796 étaient pourvus, ce qui correspond à un taux de vacance de poste de 25 %. Il en résulte que les dépenses de personnel sont surestimées dans le projet de budget pour 1994-1995. Le Comité recommande par conséquent que le montant total des dépenses de personnel prévues dans le projet de budget pour 1994-1995, à savoir 261,9 millions de dollars (projet de résolution 3), soit réduit de 5 %, ou 13,1 millions de dollars, en sus de la réduction de 4 millions de dollars qu'il a recommandée, au paragraphe 20 ci-dessus, ce qui ramènerait à un montant brut de 428,5 millions de dollars les prévisions de dépenses au titre du projet de budget d'administration et d'appui aux programmes pour l'exercice biennal 1994-1995, soit une augmentation de 10,7 % par rapport aux prévisions révisées pour l'exercice biennal 1992-1993, qui s'élèvent à 386,9 millions de dollars.

Tableau 3

Postes permanentes et postes de projets au siège et dans les bureaux extérieurs

	1982-1983		1990-1991		1992-1993, chiffres révisés		1994-1995, chiffres proposés					
	Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total			
Postes permanents	603	1 335	1 938	526	1 534	2 060	562	1 528	2 090	535	1 576	2 111
Postes de projets												
Masse commune des ressources												
Fonds d'action générale				88	47	135	142	60	202	124	81	205
Autres sources				37		37		2 448	2 448		2 502	2 502
Total (masse commune des ressources)	n.d.	n.d.	n.d.	125	47	172	142	2 508	2 650	124	2 583	2 707
Fonds supplémentaires												
Coût réparti				87		87	107		107	152		152
Autres sources				68		68	41	1 051	1 092	31	990	1 021
Total (fonds supplémentaires)	n.d.	n.d.	n.d.	155	n.d.	155	148	1 051	1 199	183	990	1 173
Fonds extrabudgétaires				58		58	58	4	62	37	4	41
Total, postes de projets	12	1 176	1 188	338	2 847	3 185	348	3 563	3 911	344	3 577	3 921
Total, postes permanents et postes de projets	615	2 511	3 126	864	4 381	5 245	910	5 091	6 001	879	5 153	6 032
Pourcentage	19,7	80,3	100	16,5	83,5	100	15,2	84,8	100	14,6	85,4	100
Contrats de courte durée ^a												

^a Le Comité consultatif note qu'un montant de 13,4 millions de dollars est prévu au titre du personnel local recruté pour des périodes de courte durée dans le projet de budget pour 1994-1995; le chiffre correspondant pour 1992-1993 est de 11,8 millions de dollars.

22. Le Comité note que, comme il ressort du tableau 3 qui a été fourni par l'UNICEF, tous les postes du Fonds ont fait l'objet d'un réexamen sur la base des critères de définition des postes permanents et des postes de projets en application de la décision 1992/36 du Conseil d'administration, qui s'est traduit par des modifications des modalités de financement de 643 postes permanents et postes de projets (tableau 1A) et a entraîné une réduction nette de sept postes permanents seulement (par. 40). Le Comité est surpris qu'à la suite de la conversion de 643 postes, le nombre total de postes et le rapport entre postes permanents et postes de projets n'aient pratiquement pas changé. Il remet en question la façon dont l'UNICEF a classé les différents postes, en tenant compte du fait que la considération principale à cet égard est que "la distinction entre postes permanents et postes de projets doit être fondée sur les fonctions afférentes aux postes en question et non pas sur leur source de financement" (E/ICEF/1992/AB/L.18, par. 22).

23. Le Comité réaffirme par ailleurs qu'une part équitable des dépenses d'administration et d'appui aux programmes engagées par l'UNICEF pour gérer les opérations financées au moyen des fonds supplémentaires et de fonds d'action générale devrait être imputée auxdites opérations. Or, d'après l'annexe XV du budget, 344 postes de projets sont prévus pour le siège pour l'exercice biennal 1994-1995, et les fractions afférentes à la majorité d'entre eux sont similaires ou identiques à celles afférentes à des postes permanents. Le Comité est d'avis que la majorité des postes de projets énumérés dans l'annexe XV devraient être considérés comme des postes d'administration et d'appui aux programmes.

24. En réponse à ses questions, le Comité a été informé que le coût total des 344 postes de projets au siège, dont 152 postes sont imputés sur des montants recouverts, est estimé à 59,7 millions de dollars (ce montant n'étant pas ajusté pour tenir compte du taux de vacances de poste), et que ces dépenses sont imputées aux programmes. Le Comité trouve cette répartition des coûts injustifiée et estime que les dépenses en question sont en fait des dépenses d'administration et d'appui aux programmes. Il rappelle qu'il a déjà fait observer dans le passé qu'un grand nombre de postes considérés comme des postes de projets au siège de l'UNICEF sont en fait des postes d'appui aux projets qui devraient être imputés sur le budget d'administration et d'appui aux programmes. Compte tenu des considérations qui précèdent, il réaffirme que le classement actuel des postes a pour effet de sous-estimer les dépenses d'administration et de surestimer les dépenses relatives aux programmes.

25. Le Comité se félicite du regroupement des opérations de fournitures de l'UNICEF à Copenhague et de la rationalisation du bureau de New York grâce au transfert de New York à Genève, à compter de 1994, de quatre postes d'administrateur recruté sur le plan international et de sept postes d'agent des services généraux (par. 516 à 532); cette mesure devrait permettre d'accroître la transparence des opérations. Le Comité recommande que l'UNICEF continue de contrôler ses opérations de fournitures pour déterminer si le volume limité des achats effectués en Amérique du Nord justifie la maintien à New York d'un bureau comptant sept postes permanents et un poste de projets et de services connexes.

26. Le Comité note l'augmentation prévue des frais d'assemblage et d'emménagement, qui doivent passer de 10,3 millions de dollars à 11,9 millions de dollars (projets de résolution 1 et 3), et la diminution des montants qu'il est prévu de recouvrer au titre de ces activités, qui doivent tomber de

20 millions de dollars à 16 millions de dollars (projets de résolution 2 et 4). Les remboursements demandés au titre des activités d'emballage et d'emménagement ainsi que les contributions des gouvernements bénéficiaires lui paraissent peu élevés et il estime qu'il faudrait peut-être les revoir pour permettre à l'UNICEF de rentrer dans ses frais. Le Comité estime par ailleurs que les tableaux 42 et 43 du budget devraient être révisés et les dépenses présentées de manière plus claire, en faisant apparaître le coût effectif des opérations de l'entrepôt et les dépenses connexes. A cet égard, le Comité a été informé que l'UNICEF avait l'intention de procéder à une étude du coût de ses opérations de fournitures. Il recommande par conséquent que le Directeur général présente au Conseil d'administration, à sa session de 1994, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, une analyse détaillée de la structure des coûts des services de fournitures à Copenhague et New York et définisse les montants supplémentaires dont le remboursement devrait être demandé à des tiers, par exemple pour des activités intéressant les donateurs bilatéraux ou des organisations non gouvernementales.

27. D'après le paragraphe 6 du document E/ICEF/1993/AB/L.1, le projet de budget pour l'exercice biennal 1994-1995 fait apparaître une augmentation nette de 12 postes permanents (résultat net d'une augmentation de 32 postes d'administrateur recruté sur le plan international et de 5 postes d'administrateur recruté sur le plan national et d'une diminution de 25 postes d'agent des services généraux). Le tableau ci-après a été fourni par l'UNICEF à la demande du Comité.

Tableau 4

Créations (suppressions) proposées de postes permanents

	SSG	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	Adm. intern. Total	Adm. nat.	Serv. gén.	Total
<u>Siège</u>											
Transferts	0	0	0	0	1	0	0	1	0	(3)	(2)
Reclassements	(1)	1	(1)	5	1	(4)	(1)	0	0	0	0
Création de postes (suppressions/conversions)	0	1	(1)	5	(1)	1	6	11	(1)	(32)	(22)
Total	(1)	2	(2)	10	1	(3)	5	12	(1)	(35)	(24)
<u>Bureaux extérieurs</u>											
Transferts	0	0	0	0	(1)	0	0	(1)	0	3	2
Reclassements	0	0	(1)	3	0	(2)	0	0	0	0	0
Création de postes (suppressions/conversions)	0	0	3	6	5	5	2	21	6	7	34
Total	0	0	2	9	4	3	2	20	6	10	36
Total général	(1)	2	0	19	5	0	7	32	5	(25)	12

28. Il ressort du tableau qui précède qu'il y aurait 24 postes permanents en moins au siège et 36 de plus dans les bureaux extérieurs, le nombre de postes d'administrateur recruté sur le plan international continuant d'augmenter aussi bien au siège (plus 12) que dans les bureaux extérieurs (plus 32). Le Comité espère que le Directeur général poursuivra ses efforts pour réduire le nombre de postes au siège.

29. En ce qui concerne les services du siège de l'UNICEF (annexe XVIII), le Comité rappelle qu'il a indiqué dans ses précédents rapports (E/ICEF/1989/AB/L.9, par. 35; E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 12) qu'il n'est pas nécessaire que deux divisions distinctes, ayant chacune à sa tête un directeur (classe D-2) et un directeur adjoint (classe D-1) pour s'occuper de l'information et des affaires publiques. Il continue de penser que pour accroître l'efficacité des activités d'information et éviter les doubles emplois, la Division de l'information et la Division des affaires publiques devraient être regroupées au sein d'une unité administrative unique, ce qui permettrait de réduire les dépenses prévues pour 1994-1995 de 677 500 dollars par rapport aux prévisions révisées de 1990-1991.

30. Le Comité note par ailleurs que les fonctions de planification du Bureau de la planification et de la coordination, qui consistent notamment à analyser les tendances socio-économiques et à formuler des stratégies, pourraient fort bien être assumées par la Division des programmes. En conséquence, il réitère sa recommandation tendant à ce que le Conseil d'administration n'approuve la création de nouveaux services au siège que s'il s'est convaincu que les fonctions correspondantes ne pourront pas être assumées par des services existants (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 27).

31. En ce qui concerne les bureaux extérieurs, le Directeur général propose de créer un poste de directeur régional adjoint (D-1) dans chacun des bureaux régionaux de l'UNICEF ci-après : Afrique de l'Est et Afrique australe, Asie orientale et Pacifique, Asie du Sud, et Moyen-Orient et Afrique du Nord (annexe II). En outre, il est proposé de créer un poste d'administrateur régional du personnel (P-5) dans les bureaux régionaux pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale et pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, un poste de fonctionnaire chargé des approvisionnements et des achats au niveau régional (P-5) dans le bureau régional pour l'Asie orientale et le Pacifique et un poste d'administrateur régional de programmes (politiques et planification) (P-5) dans le bureau régional pour l'Asie du Sud (annexe II). Ceci suppose la création de deux nouveaux postes D-1, le transfert de deux postes D-1 supplémentaires des bureaux de pays, la création de deux nouveaux postes P-5 et la conversion des modalités de financement de deux postes P-5 existants.

32. Le Comité n'est pas pleinement convaincu de la nécessité de continuer à augmenter les effectifs et reclasser les postes des bureaux régionaux de l'UNICEF en les dotant chacun d'un poste de directeur régional de la classe D-2 et d'un poste de directeur adjoint de la classe D-1 ainsi que d'autres postes de rang élevé, au détriment des bureaux de pays. A cet égard, il rappelle que dans son rapport de 1991 (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 24), il a recommandé :

"que l'UNICEF réévalue tous ses bureaux régionaux pour déterminer s'ils sont nécessaires et efficaces. Cette évaluation devrait avoir pour objet d'éviter, sur le plan administratif, la création d'un maillon intermédiaire supplémentaire entre le siège et les bureaux de pays et, par voie de conséquence, les dépenses administratives et autres qui en résulteraient, lesquelles risqueraient d'avoir des conséquences néfastes sur l'exécution des programmes".

Compte tenu des observations qui précèdent, le Comité recommande de nouveau que l'UNICEF réévalue tous ses bureaux extérieurs pour déterminer s'ils sont nécessaires et efficaces et prie le Directeur général de présenter des recommandations spécifiques au Conseil d'administration, par l'intermédiaire du Comité consultatif, à sa session de 1994. Il recommande en outre que la création, le reclassement ou la conversion de postes dans les bureaux régionaux de l'UNICEF soient suspendus jusqu'à ce que ledit rapport ait pu être examiné par le Conseil.

C. Reclassements (déclassements) proposés

33. Selon l'annexe III révisée, il est proposé de reclasser 18 postes d'administrateur recruté sur le plan international (10 au siège et 8 dans les bureaux extérieurs) et d'en déclasser 7 (2 au siège et 5 dans les bureaux extérieurs), pour l'exercice biennal 1994-1995, ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après :

Tableau 5

Postes d'administrateur recruté sur le plan international :
reclassements (déclassements) proposés

Nouvelle classe proposée	Bureaux extérieurs	Siège	Total
SSG	0	0 (1)	0 (1)
D-2	0	0	0
D-1	1 (2)	0 (1)	1 (3)
P-5	2	4	6
P-4	5 (3)	5	10 (3)
P-3	0	1	1
P-2	0	0	0
Total	8 (5)	10 (2)	18 (7)

34. Le Comité note qu'à la suite de discussions avec le Secrétaire général sur la restructuration du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, le Directeur général a retiré un certain nombre de ses propositions initiales de reclassement de postes de rang élevé à l'UNICEF, en particulier au siège, ce qui s'est traduit par une réduction nette de quatre postes de rang élevé (1 SSG, 1 D-2 et 2 D-1), ainsi qu'il est indiqué dans le résumé du document E/ICEF/1993/AB/L.1/Corr.2.

35. Le Comité note qu'il est proposé de reclasser quatre postes permanents et deux postes de projets de la Division des fournitures à Copenhague, à savoir les postes de chef des services d'expédition et de directeur de l'entrepôt, qu'il est proposé de reclasser de P-4 à P-5, et ceux de comptable et de fonctionnaire chargés des expéditions, qu'il est proposé de reclasser de P-3 à P-4, ainsi que les postes de fonctionnaire chargé des achats et de fonctionnaire d'administration qu'il est proposé de reclasser respectivement de L-3 à L-4 et de L-2 à L-3. Sans mettre en doute le niveau des responsabilités qui s'attachent à tous ces postes (voir les alinéas a) à f) du paragraphe 527), le Comité note cependant que les reclassements proposés auraient pour effet de gonfler encore davantage les effectifs dans les classes supérieures de la Division des fournitures à Copenhague, qui compterait 13 postes de rang élevé (1 D-2, 1 D-1 et 11 P-5) sur un total de 19 postes permanents, et un poste L-6, et dont environ 70 % des postes se trouveraient dans les classes supérieures. Le Comité recommande par conséquent que la structure par classe de la Division des fournitures à Copenhague soit rationalisée.

36. Le Comité note par ailleurs qu'il est proposé de reclasser trois postes de la Division du personnel, dont celui de chef de la Section des rémunérations et du classement des emplois, qui serait reclassé de P-4 à P-5 dans le contexte de la réorganisation proposée (par. 388 à 414), ce qui porterait à huit le nombre de postes supérieurs de la Division (1 D-2, 2 D-1, 4 P-5 et 1 L-5). A cet égard, le Comité rappelle que dans son rapport précédent (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 39), il a fait observer que la nécessité de renforcer la Division du personnel n'implique pas nécessairement le reclassement de plusieurs de ces postes et que l'objectif recherché pourrait être atteint par d'autres moyens tels que la création d'une banque de données entièrement informatisée, la rationalisation des procédures et la formation du personnel.

37. En ce qui concerne les bureaux extérieurs, le Comité note que le Directeur général propose de reclasser de P-5 à D-1 le poste de représentant de l'UNICEF au Yémen (par. 321) et de P-4 à P-5 celui de représentant de l'UNICEF en Guinée-Bissau (par. 96), et de ramener de D-1 à P-5 la classe de poste de représentant en Arabie saoudite (par. 312) sans justifier sa décision. Comme dans son rapport précédent (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 41), le Comité demande de nouveau qu'à l'avenir, lorsqu'on propose de reclasser un bureau extérieur, on en justifie pleinement la nécessité dans le budget.

38. Le Comité constate que l'on continue de proposer plus de reclassements que de déclassements, et que la plupart des déclassements concernent les bureaux extérieurs. Il ressort de l'état récapitulatif des reclassements et déclassements proposés (annexe III révisée) que la moyenne des classes n'a pas changé et se situe à l'échelon 5 de la classe P-4, compte tenu de toutes les conversions, créations et suppressions de postes proposées. Toutefois, le

niveau moyen des postes permanents d'administrateur recruté sur le plan international existants augmente et est plus élevé au siège que dans les bureaux extérieurs. A cet égard, le Comité rappelle que dans son précédent rapport (E/ICEF/1991/L.10, par. 36), il avait fait observer que :

"la répartition des postes de l'UNICEF par classe, qui ne cesse d'évoluer, tendait à suivre un mouvement ascendant, ce qui entraînait un relèvement progressif de la moyenne des classes, et à gonfler les effectifs de l'organisation au sommet. Le Comité s'inquiète de constater que la moyenne des classes en ce qui concerne les postes permanents d'administrateur recruté sur le plan international ne cesse d'augmenter, pour se situer au cinquième échelon de la classe P-4 pour l'exercice biennal 1992-1993".

Le Comité espère que le Directeur général gardera à l'étude le niveau moyen actuel des postes à l'UNICEF et le nombre de postes supérieurs, en particulier au siège et dans les bureaux régionaux.

D. Autres objets de dépense

39. Le Comité a été informé que dans le budget révisé de 1992-1993, les frais de voyage du personnel occupant des postes permanents qui sont imputés au budget d'administration et d'appui aux programmes représentent 6,4 millions de dollars, tandis que ceux du personnel occupant des postes de projets qui sont imputés à des fonds d'action générale se chiffrent à 3,3 millions de dollars. Le Comité juge élevé le montant total des frais de voyage du personnel de l'UNICEF au siège (près de 10 millions de dollars) et pense que des économies devraient pouvoir être réalisées.

40. L'annexe IX du budget donne la liste des différents postes de dépense inscrits au budget d'administration et d'appui aux programmes. Le Comité réaffirme qu'en raison de la pratique de l'UNICEF qui consiste à imputer les coûts afférents aux postes des services administratifs et des services d'appui à différentes sources de financement, il est difficile de déterminer avec précision le montant total des dépenses d'administration du Fonds (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 4). Dans le domaine de l'information par exemple, des ressources sont prévues aussi bien dans le projet de budget d'administration et d'appui aux programmes pour l'exercice biennal 1994-1995, aux rubriques Information (audio-visuelle) (6,1 millions de dollars), Information (publications) (6,3 millions de dollars) et Dépenses d'appui (autres activités d'information) (3,9 millions de dollars), que dans le projet de budget pour 1994-1995 des programmes à imputer sur des fonds d'action générale, à la rubrique Documents et publications au siège (7,4 millions de dollars au titre de la masse commune des ressources et 1,6 million de dollars au titre des fonds supplémentaires).

41. Le Comité trouve élevé le montant des dépenses prévues au titre de la promotion des programmes au siège, en particulier le coût de publications comme le Rapport sur la situation des enfants dans le monde (3 millions de dollars) (E/ICEF/1993/P/L.3, tableau 2). Par ailleurs, le nombre des publications produites est passé de 42 à 63, ce qui représente une augmentation de 50 % (par. 376). Compte tenu du montant des dépenses prévues au titre des publications tant dans le budget d'administration que dans le budget des programmes à imputer sur des fonds d'action générale, le Comité recommande que

l'UNICEF revoie la situation afin de limiter le nombre et le coût des publications et du matériel de promotion. Il recommande en outre que les documents budgétaires indiquent la répartition du coût total de ces activités entre le budget d'administration et d'appui aux programmes et le budget des programmes imputés sur des fonds d'action générale.

42. Le Comité prend note avec satisfaction des efforts déployés par l'UNICEF pour moderniser ses opérations grâce à l'application de techniques modernes. Il note toutefois qu'avant de passer à un nouveau système informatique pour un coût total de 11,8 millions de dollars au cours de la période 1993-1995 (annexe XIV), l'UNICEF aurait d'abord dû présenter une analyse comparative des coûts et des avantages de cette opération, et recommande qu'il surveille de très près les dépenses liées à l'informatisation de ses opérations (par. 42, 328 et 436) pour assurer une mise en oeuvre rentable du programme informatique.

43. Le Comité croit comprendre que le montant de 11,8 millions de dollars prévu pour le passage au nouveau système informatique ne représente pas le coût total de l'opération envisagée et que des ressources supplémentaires seront nécessaires. Il fait observer que, conformément à la pratique normale applicable aux achats importants de matériel et de services, le coût total de l'exécution intégrale du projet sur la période projetée aurait dû être déterminé et convenu avec le vendeur. Le Comité demande au Directeur général de présenter un rapport intérimaire sur le déroulement de l'opération proposée.

44. D'après l'annexe IX, les frais généraux de fonctionnement [catégorie 2 a) et b)] passeront de 146,9 millions de dollars en 1992-1993 à 171,8 millions de dollars en 1994-1995, ce qui représente une augmentation de 17 %. Cette augmentation ne tient pas compte des dépenses supplémentaires relatives aux locaux du siège qui seront incorporées dans la résolution finale sur le budget, qui sera présentée au Conseil d'administration à sa session de 1993 (par. 3). Le Comité estime qu'il faudrait surveiller de près les frais généraux de fonctionnement de l'UNICEF, qui représentent près de 40 % du budget administratif total, afin de réduire au minimum toute nouvelle augmentation.

45. Le Comité note que le montant estimatif des dépenses prévues pour la vérification interne des comptes dans le projet de budget pour l'exercice biennal 1994-1995 est de 5,6 millions de dollars (tableau 27). Il trouve que ces dépenses sont basses (0,3 %) par rapport au montant estimatif des dépenses totales nettes de l'UNICEF en 1994 (1 021 millions de dollars) et en 1995 (1 001,6 millions de dollars) (annexe XXI, figure 1). Il convient de renforcer les opérations de vérification interne des comptes et les contrôles financiers internes correspondants, eu égard en particulier à l'augmentation du coefficient de frais généraux et des dépenses d'administration et d'appui aux programmes.

IV. RECOMMANDATION CONCERNANT L'UTILISATION DES FONDS D'ACTION GÉNÉRALE (E/ICEF/1993/P/L.3 et Add.1)

46. Le Comité se félicite que, conformément aux décisions 1991/30 et 1992/14 du Conseil d'administration et comme suite à la recommandation du Comité consultatif, un seul document budgétaire ait été présenté pour les programmes imputés sur les fonds d'action générale à titre de première démarche dans le cadre de la réforme de la présentation des fonds d'action générale et de la bonne gestion des programmes et dépenses connexes. Cette mesure devrait, à

terme, améliorer la transparence et la cohérence des activités financées à l'aide de ces fonds, tant sur le plan du budget que sur le plan des programmes. Le Comité note toutefois qu'il est possible d'améliorer encore sensiblement la situation en la matière et préconise qu'une approche intégrée soit adoptée pour la présentation de tous les fonds. Le Comité note que les chiffres figurant dans le document en question concernant la masse commune des ressources et les fonds supplémentaires (tableau 1) ne correspondent pas aux prévisions de dépenses et de recettes concernant les fonds d'action générale figurant dans le plan financier à moyen terme (E/ICEF/1993/3, tableau 3) et dans le document budgétaire (E/ICEF/1993/L.1, annexe V). Le Comité conteste donc la valeur des projets de résolution 1 à 4 qui sont soumis à l'approbation du Conseil d'administration à sa session de 1993. Le Comité voudrait qu'à l'avenir, les fonds d'action générale soient présentés de façon plus précise et cohérente.

47. A ce propos, le Comité note qu'il ne ressort pas clairement du document comment la décision 1992/14 du Conseil d'administration relative à la réorganisation et au regroupement des fonds d'action générale a été appliquée, notamment en ce qui concerne les critères régissant la formulation et l'évaluation des activités financées à l'aide du Fonds interrégional pour la préparation, la promotion et l'évaluation des programmes (FIPPE), des fonds régionaux et du Fonds de programmation pour les objectifs des années 90 (FP90).

48. Le Comité note que la description des activités financées à l'aide des fonds, bien que très longue dans certains cas, est donnée en termes très généraux. Le FIPPE est présenté dans cinq sections différentes, chaque présentation s'accompagnant de tableaux (tableaux 2 à 8), de textes explicatifs et de budgets distincts; tous ces renseignements pourraient être regroupés en une seule présentation. Le Comité demande qu'à l'avenir, la présentation des fonds d'action générale soit plus précise et axée sur des activités bien définies et s'accompagne de renseignements sur l'aide en espèces et les services de consultants, et que le montant total des apports aux programmes soit mieux justifié. Le Comité souhaiterait également que les dépenses autres que de personnel et les dépenses diverses soient bien justifiées (voir plus haut, par. 39 à 44).

49. Le Comité rappelle que, dans sa décision 1992/16 (résolution 1), le Conseil d'administration a autorisé le Directeur général "à gérer le plus efficacement possible les crédits ouverts au titre de chacun des fonds". A ce propos, le Comité note que les dépenses effectives et prévues au titre de chaque fonds d'action générale au siège et dans les bureaux extérieurs s'établissent comme suit :

Tableau 6

Fonds d'action générale : siège et bureaux extérieurs

(En millions de dollars des Etats-Unis)

Fonds d'action générale	Chiffres révisés 1992-1993			Chiffres proposés 1994-1995		
	Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total
FIPPE	25,0	0,0	25,0	21,0	0,0	21,0
Fonds régionaux	0,0	37,3	37,3	0,0	41,4	41,4
FP90	44,9	202,7	247,6	52,8	168,4	221,2
Fonds de programmation pour les secours d'urgence	2,7	11,3	14,0	2,1	27,9	30,0
Total	72,6	251,3	323,9	75,9	237,7	313,6

50. Le Comité note que les montants prélevés sur les fonds d'action générale au siège continuent d'accuser une augmentation disproportionnée, passant de 70,1 millions de dollars, soit 21,4 %, dans le budget approuvé pour 1992-1993, à 75,9 millions de dollars, soit 24,2 %, au cours de l'exercice biennal 1994-1995 (tableau 1), alors que les montants alloués aux bureaux extérieurs accusent une diminution, passant de 256,8 millions de dollars à 237,7 millions de dollars, soit de 78,6 % à 75,8 %. Dans le budget révisé des programmes imputés sur les fonds d'action générale pour 1992-1993, les montants prélevés sur la masse commune des ressources au siège se chiffrent à 58,2 millions de dollars, soit 40,8 % du montant total alloué par prélèvement sur la masse commune des ressources.

51. Le Comité rappelle que les fonds d'action générale sont essentiellement destinés à fournir des ressources d'appoint au titre des programmes et un appui technique aux pays pour promouvoir la réalisation des objectifs des programmes à l'échelle internationale, régionale et nationale. Le Comité rappelle en outre que, dans sa décision 1992/14, le Conseil d'administration avait proposé "d'incorporer dans les programmes de pays, dans un délai de cinq ans, toutes les activités financées par le FP90 qui ont été couronnées de succès et, dans le cas contraire, d'y mettre fin".

52. Le Comité rappelle que les fonds régionaux étaient inclus précédemment dans la demande de crédits générale au titre du FIPPE, mais que le Conseil d'administration leur avait donné un statut distinct à partir de 1992, "étant donné ... les besoins particuliers des bureaux régionaux" (par. 31). Ces fonds servent à fournir un appui régional à la préparation, à la promotion et à l'évaluation des programmes, afin d'aider les pays à jouer le rôle qui est le leur dans l'exécution des programmes. Le Comité recommande que le rôle des fonds régionaux soit revu dans le cadre de l'évaluation du rôle des bureaux régionaux de l'UNICEF (voir par. 31 et 32), afin d'améliorer, en les rentabilisant, les opérations de planification et d'exécution des programmes régionaux connexes.

53. En ce qui concerne l'Initiative de Bamako (par. 207 et 222), le Comité note que, dans le projet de budget pour l'exercice biennal 1994-1995, les 12 postes du projet et un montant de 6,3 millions de dollars sur un total de 29,3 millions de dollars, soit 22 %, sont alloués au siège (tableau 26). Le Comité est d'avis qu'il a lieu de justifier davantage la nécessité de gérer l'Initiative de Bamako à partir du siège, compte tenu du fait que les projets doivent être exécutés sur le terrain (E/ICEF/1992/AB/L.18, par. 19).

54. Le Comité constate qu'au total, 344 postes de projets sont proposés pour le siège en 1994-1995 (voir plus haut par. 25), dont 129 postes financés sur des fonds d'action générale, soit 39 % des 879 postes au siège (E/ICEF/1993/AB/L.1, tableau 45). Le Comité tient à rappeler qu'à son avis le nombre de postes de projets alloués au siège est trop élevé. En règle générale, le nombre de postes de projets au siège ne devrait pas augmenter. Le Comité a fait observer qu'à moins que des mesures de politique générale ne soient prises d'urgence, l'UNICEF continuera de faire face à une augmentation disproportionnée des coûts ainsi qu'à de graves problèmes de locaux au siège, et ce, aux dépens de l'exécution des projets sur le terrain.

55. Le Comité estime que le moment est venu de faire procéder à une étude de gestion indépendante des opérations de l'UNICEF pour déterminer si celles-ci sont menées de façon efficace et rentable et comment elles pourraient être améliorées encore. A ce propos, le Comité rappelle que, dans sa décision 1991/31, le Conseil d'administration a demandé au secrétariat de l'UNICEF d'élaborer le cadre d'une étude de gestion, et que, sur la recommandation du Directeur général, l'examen de la question a été reporté à la session ordinaire de 1993.

56. Le Comité prend note de la recommandation du Directeur général sur la question (E/ICEF/1993/AB/L.8). Compte tenu des observations et des recommandations qu'il a formulées au cours des dernières années, le Comité estime qu'une étude de gestion interne réalisée par l'UNICEF même ne serait peut-être pas entièrement satisfaisante. Le Comité recommande vivement que l'étude de gestion soit réalisée par une société de conseil indépendante possédant une expérience des organisations internationales et autres et que cette société présente ses recommandations, par l'intermédiaire du Comité consultatif, au Conseil d'administration.

V. RAPPORT SUR LES LOCAUX DU SIEGE (E/ICEF/1993/AB/L.9)

57. Le Comité rappelle que, dans sa décision 1992/35, le Conseil d'administration a prié le Directeur général de poursuivre les négociations et d'affiner les propositions qu'il avait déjà soumises et d'évaluer toute autre proposition intéressante éventuelle, et de soumettre une recommandation au Conseil d'administration, par l'intermédiaire du Comité consultatif, à la prochaine session ordinaire du Conseil, en avril 1993. Le Conseil d'administration a en outre autorisé le Directeur général, afin de faire face aux besoins en locaux à court terme, à louer pour une période de courte durée, à titre provisoire, un maximum de 1 400 mètres carrés supplémentaires de surface brute pendant les deux prochaines années. Le Comité rappelle en outre qu'il est maintenant saisi pour la quatrième fois de la question des locaux du siège de l'UNICEF et qu'elle fait l'objet d'un examen approfondi depuis mars 1990.

58. A ce propos, le Comité a recommandé dans son rapport de 1991 (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 64) et rappelé dans son rapport de 1992 (E/ICEF/1992/AB/L.18, par. 56) que :

"... l'on procède à une étude de marché comportant une analyse coûts-avantages du marché de l'immobilier à New York et dans les environs ainsi qu'une comparaison entre le prix de l'achat et le coût de la location d'immeubles appropriés. Le Comité est d'avis que toutes les options possibles pour l'installation des bureaux du siège de l'UNICEF devraient être évaluées avant que le Conseil d'administration ne prenne une décision portant sur le long terme, et qu'il faut tenir compte à la fois du volume des dépenses à prévoir, de l'investissement à long terme que constituerait l'acquisition d'un bien immobilier destiné à accueillir le siège par comparaison avec les frais de location qui ne cessent d'augmenter, et des avantages que représenterait, pour la bonne gestion et le bon fonctionnement de l'UNICEF, la centralisation de ses opérations dans un seul immeuble de bureaux."

59. Le Comité a examiné avec toute l'attention voulue l'actuel rapport du Directeur général et les renseignements supplémentaires qui lui ont été communiqués. Le Comité a inspecté les trois principaux sites proposés à Manhattan (bâtiments A, B et C) et le site offert à New Rochelle, rencontré des représentants des deux villes et eu de longs entretiens avec le Directeur général et ses représentants à propos des diverses propositions.

60. Le Comité note qu'après la session ordinaire de 1992 du Conseil d'administration, l'UNICEF, en collaboration avec un cabinet de consultants immobiliers engagés pour l'aider à réaliser l'étude des options à long terme, a continué à négocier et à affiner plusieurs des propositions les plus intéressantes, notamment les possibilités d'installation dans le Westchester, à Queens et à Manhattan. En outre, l'UNICEF n'a ménagé aucun effort pour identifier d'autres possibilités dans la ville de New York, y compris l'offre faite à l'UNICEF par la United Nations Development Corporation (UNDC) de conserver la maison de l'UNICEF à des conditions financières plus intéressantes et avec option d'achat, et de rechercher un second immeuble à proximité, également avec option d'achat, qui offrirait un espace suffisant pour abriter les locaux à usage de bureaux dont l'UNICEF aurait besoin dans le long terme.

61. Le Comité note, à la lecture du tableau 1 du rapport, que les locaux du siège de l'UNICEF (Maison de l'UNICEF, Dag Hammarskjöld Plaza, entrepôts de Park Avenue et de Long Island), d'une superficie totale de 246 893 pieds carrés, abritent 820 fonctionnaires et les locaux de l'opération Carte de vœux et des opérations connexes à la 38e Rue et à Secaucus (New Jersey), d'une superficie totale de 84 000 pieds carrés, en accueillent 131 autres, soit au total 951 fonctionnaires pour une superficie totale de 330 893 pieds carrés. D'après le tableau 2 du rapport, l'UNICEF compte que ses effectifs continueront d'augmenter à un taux annuel d'environ 3 % et qu'en l'an 2010, 1 550 fonctionnaires occuperont des locaux à usage de bureaux d'une superficie de 436 000 pieds carrés et des locaux à usage d'entreposage et de stockage d'une superficie de 133 000 pieds carrés, ce qui représente des besoins en locaux d'une superficie totale de 169 000 pieds carrés.

62. Le Comité n'est pas pleinement convaincu que les effectifs du siège de l'UNICEF continueront d'augmenter comme prévu, étant donné la baisse prévue des recettes et les transferts prévus de postes de projets aux bureaux extérieurs (voir plus haut, par. 6, 53 et 54). Le Comité estime donc qu'il serait plus raisonnable de prévoir un taux de croissance annuel de moins de 3 %.

63. A ce propos, le Comité rappelle que, d'après le tableau relatif à la comparaison des normes applicables à la superficie des bureaux (E/ICEF/1991/AB/L.9, tableau 2), tous les administrateurs recrutés sur le plan international des classes P-1 à D-1 disposent du même espace, à savoir 11,15 mètres carrés, tandis qu'à l'ONU, tous les administrateurs des classes P-1 à P-4 sont installés dans des bureaux standard d'environ 9 mètres carrés. Par ailleurs, à l'UNICEF, tous les agents des services généraux disposent de postes de travail standard qui occupent un espace de 7 mètres carrés, tandis qu'à l'ONU, leurs homologues disposent d'une superficie de 3,3 à 5,6 mètres carrés. Le Comité rappelle qu'à son avis des économies pourraient être réalisées pour ce qui est de l'utilisation des locaux à usage de bureaux à l'UNICEF (E/ICEF/1991/AB/L.10, par. 62).

64. En ce qui concerne l'option qui consiste à conserver la Maison de l'UNICEF, la New York City Economic Development Corporation (NYCEDC) et l'UNDC sont disposés à offrir à l'UNICEF des conditions plus intéressantes (par. 17), à savoir a) un loyer de base annuel ramené une fois pour toutes à 32,50 dollars le pied carré et b) la possibilité, pour l'UNICEF, de devenir propriétaire des locaux qu'elle occupe une fois que toutes les obligations émises par l'UNDC auront été remboursées, c'est-à-dire au 1er juillet 2026. Les autres conditions sont exposées aux alinéas b) à d) du paragraphe 17. En outre, la NYCEDC et l'UNDC sont disposées à répondre aux besoins d'agrandissement de l'UNICEF en acquérant, pour le lui louer, un immeuble dans le quartier de l'ONU avec la possibilité, pour l'UNICEF, d'en devenir propriétaire à l'expiration du bail (par. 19).

65. Le Comité note que l'UNDC avait initialement identifié 37 possibilités à Manhattan dont trois ont été retenues après un nouvel examen, comme il est indiqué dans le rapport. Les divers critères dont il a été tenu compte comprennent les conditions d'acquisition, la dimension de l'immeuble et ses possibilités d'agrandissement, la dimension et la configuration des étages, l'adéquation aux besoins de l'UNICEF, les possibilités techniques pour l'installation des systèmes informatiques et de télécommunication, la distance de la Maison de l'UNICEF, les conditions de sécurité et la disponibilité des locaux. Après des visites des trois immeubles et de longs entretiens avec le Directeur général et ses représentants à propos de l'adéquation générale de l'immeuble, de son emplacement et des autres facteurs à prendre en compte, le Comité fait sienne la conclusion du Directeur général selon laquelle l'immeuble A est celui qui convient le mieux des trois emplacements offerts à Manhattan, compte tenu de sa proximité de l'ONU et de la Maison de l'UNICEF, de la possibilité d'acquérir l'ensemble de l'immeuble, des possibilités d'expansion, de l'existence de services communs et des conditions de sécurité.

66. En ce qui concerne le financement de l'immeuble A, le Comité note que l'option i) représente le prix demandé par le vendeur en janvier 1993 et l'option ii) l'estimation par l'UNDC du prix d'achat éventuel (par. 70). Le prix proposé par les propriétaires du bâtiment A représente un loyer estimatif,

à acquitter par l'UNICEF, de 37,90 dollars le pied carré, non compris les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'électricité à la charge du locataire. D'après le paragraphe 33 du rapport, "l'UNDC a fait une autre offre, qui aurait considérablement réduit [le loyer de base], mais elle a récemment été informée par le fondé de pouvoir des propriétaires que ceux-ci n'acceptaient pas de baisser leur prix à ce stade". Compte tenu de ce qui précède, le Comité a été informé par les représentants de l'UNICEF qu'à ce stade, seule l'option i) pourrait être considérée comme "une offre ferme" (tableaux 4 à 6) par rapport aux autres options. D'après le tableau 4, le coût total, en valeur nominale, de l'immeuble A i) est estimé à 725,7 millions de dollars pour la période 1995-2026.

67. Le Comité note que la seule autre option présentée de façon détaillée en ce qui concerne les locaux du siège de l'UNICEF est une offre de la ville de New Rochelle dans le comté du Westchester (New York), qui est décrite aux paragraphes 38 à 49 et au tableau 3 du rapport. A ce propos, le Directeur général précise dans son rapport (par. 38) que "la proposition de New Rochelle étant l'offre la plus intéressante et la plus rentable reçue pour un emplacement dans la région de New York en dehors de Manhattan, on trouvera dans le présent rapport un résumé détaillé de cette proposition".

68. La ville de New Rochelle a présenté un plan d'aménagement d'ensemble prévoyant la création d'un district de la communauté des Nations Unies dont le siège de l'UNICEF serait la pierre angulaire. En outre, la ville a réservé un terrain à proximité de l'emplacement de l'UNICEF pour la construction d'environ 1,4 million de pieds carrés supplémentaires de nouveaux locaux à usage de bureaux pour d'autres organismes des Nations Unies. En décembre 1992, New Rochelle a présenté une proposition au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), à la demande de ce dernier, contenant des clauses et conditions analogues à celles offertes à l'UNICEF. Dans le cadre du district de la communauté des Nations Unies, des terrains seraient disponibles pour la construction d'un centre de conférence spécialisé dans lequel les organismes des Nations Unies pourraient organiser des conférences internationales et utiliser en commun des services centralisés, ce qui permettrait de réduire les coûts.

69. La proposition révisée prévoit la construction d'un immeuble de bureaux de 440 000 pieds carrés qui couvrirait les besoins de l'UNICEF en locaux à usage de bureaux jusqu'à l'an 2010 ou au-delà et un bâtiment distinct pour l'entreposage et le stockage, d'une superficie de 135 000 pieds carrés, qui serait construit sur un site de plus d'un demi-hectare situé à 1,5 kilomètre de l'immeuble de bureaux. Ce dernier comprendrait des équipements de télécommunications et serait construit selon les spécifications techniques de l'UNICEF. Sa construction serait financée au moyen d'obligations à intérêts non imposables. Le Comité a été informé que lorsque les obligations auraient été remboursées, l'UNICEF deviendrait "inconditionnellement" propriétaire des immeubles. L'analyse financière de la proposition révisée de New Rochelle est résumée dans le tableau 3 du rapport. Le Comité note que, d'après le tableau 3, deux propositions de financement différentes ont été faites pour New Rochelle avec trois variantes chacune; au titre de la première proposition, le remboursement d'obligations commencerait en 1997, et au titre de la seconde en l'an 2003.

70. La première proposition ne prévoit aucun versement de loyer pendant les trois premières années (pendant la construction et l'installation) puis des versements relativement modérés à partir de 1997; à supposer que la Maison de l'UNICEF et les locaux de l'opération Cartes de vœux soient sous-loués à 50 % au maximum du loyer actuel (voir par. 73 ci-dessous), le coût nominal total serait estimé à 194 millions de dollars pour la période de 1995-2026 (tableau 4 et graphique suivant le paragraphe 75). Le Comité a été informé que la ville de New Rochelle compte pouvoir ramener le taux de remboursement des obligations municipales à intérêts non imposables, d'une durée de 30 ans, de 6,75 à 6 %, ce qui réduirait le coût pour la période 1995-2026 d'environ 30 millions de dollars, ramenant le total à 464 millions.

71. D'après le graphique qui figure à la suite du paragraphe 75, les économies ou le coût des principales options par rapport au statu quo (renouvellement des baux des locaux actuellement occupés par l'UNICEF) (685,1 millions de dollars) s'établirait comme suit : un coût supplémentaire de 40,6 millions de dollars pour le bâtiment A i) à Manhattan (725,7 millions de dollars) par rapport à des économies de 191,1 millions de dollars dans le cas d'un transfert du Siège à New Rochelle (494 millions de dollars).

72. A ce propos, le Comité note que l'offre faite par la ville de New York et l'UNDC en ce qui concerne la possibilité, pour l'UNICEF, de devenir propriétaire de la Maison de l'UNICEF et du deuxième immeuble est assortie de conditions. Selon le rapport [par. 15, 18 et 19 f)], l'expiration du bail de la Maison de l'UNICEF, si l'UNICEF (ou l'Organisation des Nations Unies) le demandait, la ville de New York et l'UNDC transférerait à l'UNICEF (ou l'Organisation des Nations Unies) tous les droits de propriété sur l'immeuble, "sous réserve que l'UNICEF ou l'ONU occupe encore tout l'immeuble et que le siège mondial de l'UNICEF soit toujours à New York". Le transfert de propriété proposé est assorti d'une réserve, à savoir que la propriété de l'immeuble reviendrait à la ville au cas où l'immeuble cesserait d'abriter le siège mondial de l'UNICEF [E/ICEF/1992/AB/L.9, par. 39 g)]. Le Comité a été informé que dans les conditions susmentionnées, ni la Maison de l'UNICEF ni l'autre bâtiment ne constitueraient des avoirs négociables de l'UNICEF ou de l'Organisation des Nations Unies.

73. Le Comité a été informé que, dans le cas de la proposition de New Rochelle, lorsque les obligations auraient été remboursées, l'UNICEF deviendrait inconditionnellement propriétaire de l'immeuble. Celui-ci deviendrait alors un avoir négociable de l'UNICEF que celui-ci pourrait vendre au cas où il le souhaiterait. En pareil cas la propriété du terrain reviendrait à la ville de New Rochelle qui le louerait alors au nouveau propriétaire de l'immeuble.

74. Le Comité conclut que le transfert proposé de l'UNICEF à New Rochelle est manifestement l'offre la plus rentable, dans la mesure où elle permettrait de réaliser des économies d'un montant de 261,7 millions de dollars par rapport à l'offre ferme la plus intéressante à Manhattan (bâtiment A). En outre, le Comité est d'avis que l'hypothèse d'une mise en sous-location de la Maison de l'UNICEF et du bâtiment abritant l'opération Cartes de vœux à 50 % du montant du bail actuel est faible et a été informé que, dans l'éventualité d'une mise en sous-location à 85 % du montant du bail actuel, le coût de la proposition de New Rochelle s'en trouverait réduit d'un montant supplémentaire de 27 millions de dollars, ce qui ramènerait le total à 437 millions de dollars, le montant des

économies passant à 288,7 millions de dollars par rapport à l'option portant sur l'immeuble A i). Le Comité est également d'avis qu'il faudrait engager pour la période 1995-2026 des dépenses supplémentaires au titre des réparations, du réaménagement et de l'entretien de l'immeuble A, qui a été construit en 1961.

75. Selon le Directeur général, l'emplacement stratégique de Manhattan l'emporterait toutefois sur tous les avantages financiers et opérationnels d'un transfert à New Rochelle. Le Directeur général a déclaré que la proximité de l'Organisation Nations Unies, du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population, d'autres organismes, des missions permanentes et des médias lui permet ainsi qu'à ses proches collaborateurs de rester en contact direct et personnel avec le Secrétaire général et les autres hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, avec les missions permanentes et avec les médias. Le Directeur général a déclaré en outre que la Maison de l'UNICEF était un endroit bien connu dans le quartier des Nations Unies aux fins de coopération, de coordination, de relations publiques et d'appels de fonds. Le Directeur général a déclaré qu'à son avis, si l'UNICEF devait transférer son siège à l'extérieur de Manhattan, cela réduirait les recettes prévues au cours de la période 1995-2006 d'au moins 0,5 %, soit plus de 315 millions de dollars. Toutefois, le Comité consultatif fait observer que cette projection ne se fonde pas sur une analyse technique de données quantifiables.

76. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner si l'ensemble du siège de l'UNICEF et tous les fonctionnaires doivent rester dans les locaux qu'ils occupent actuellement afin de rester en contact régulier avec l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations apparentées, les missions permanentes et les médias. A ce propos, il convient de noter le nombre de hauts fonctionnaires de l'UNICEF travaillant dans le domaine de la formulation des politiques, des affaires publiques et des appels de fonds entretiennent des contacts réguliers avec l'Organisation des Nations Unies, les missions permanentes et les médias est relativement petit et que ces contacts se réalisent généralement à l'aide des moyens de communication modernes plutôt que personnellement.

77. Il ressort clairement des paragraphes ci-dessus que les options Manhattan et New Rochelle offrent toutes deux des avantages et des inconvénients - alors que l'option New Rochelle est la plus rentable et permettrait à l'UNICEF ou à l'Organisation des Nations Unies de disposer d'un bien négociable, il importe également d'envisager les avantages intangibles de la présence continue de l'UNICEF à Manhattan.

78. Dans ces conditions, le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager de prier le Directeur général de formuler une troisième option, une proposition qui reprendrait les éléments les plus intéressants des deux autres options, à savoir tirer parti du fait qu'un transfert hors de Manhattan de la plupart des fonctionnaires de l'UNICEF (offre de New Rochelle) permettrait à l'UNICEF de faire d'importantes économies et ne garder à la Maison de l'UNICEF ou dans d'autres locaux situés à Manhattan que les fonctionnaires de l'UNICEF les plus directement concernés par les activités pour lesquelles la proximité du Siège de l'Organisation des Nations Unies est essentielle, en prévoyant en outre des locaux appropriés pour les fonctionnaires qui doivent se rendre de temps à autre à Manhattan ou participer à des activités ou réunions qui se déroulent au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

79. En formulant cette proposition, le Directeur général devra tenir compte du coût du maintien de deux emplacements et des besoins connexes en matière de communications. Dans la mesure où presque toutes les données requises sont déjà disponibles, cette proposition pourrait être formulée assez rapidement et être présentée au Conseil d'administration de l'UNICEF pour décision finale.
